



ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR

S.J.: 266/2025.	Expediente: 179/2025
INFC: 2025/1411.	

Se ha recibido en este Servicio Jurídico expediente de la modificación del contrato de servicios denominado “GESTIÓN DE DISPOSITIVOS DESTINADOS A LA PRIMERA ACOGIDA Y MEDIA ESTANCIA DE **ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD**”, adjudicado a la entidad “**FUNDACIÓN DIAGRAMA-INTERVENCION PSICOSOCIAL (G73038457)**”, mediante Orden 3808/2024, de 26 de diciembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, mediante procedimiento abierto; y formalizado mediante contrato de fecha 30 de enero de 2025, por un plazo de dos años, a partir del 1 de enero de 2025, con opción de prórroga por otros dos años.

A la vista de la documentación obrante en el expediente administrativo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se emite el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO:

PRIMERO: Mediante la Orden 3808/2024, de 26 de diciembre, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales se adjudicó por procedimiento abierto el contrato de servicios denominado “GESTIÓN DE DISPOSITIVOS DESTINADOS A LA PRIMERA ACOGIDA Y MEDIA ESTANCIA DE **ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD**” a favor de la entidad **FUNDACIÓN DIAGRAMA-INTERVENCION PSICOSOCIAL (G73038457)**, en la cantidad de 15.621.834,80 euros (IVA exento), que se reajustó en 14.970.925,02 euros, al iniciarse el día 1 de febrero de 2025 y no el 1 de enero de 2025, tal y como estaba previsto, lo que abarca un período de 23 meses. El contrato se formalizó el día 30 de enero de 2025.

El objeto del contrato consiste en la guarda en atención inmediata de menores extranjeros que llegan a la Comunidad de Madrid sin acompañamiento familiar a través de la puesta a disposición de 6 inmuebles de titularidad de la Comunidad de Madrid.

SEGUNDO: En los últimos meses se están produciendo varios incidentes graves que ponen en peligro la vida e integridad del equipo profesional, los trabajadores del centro y los menores



residentes en el mismo.

Todo ello viene motivado por el perfil disruptivo de muchos de los menores residentes, que hace muy difícil y peligrosa la convivencia, por lo que se requiere un refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad derivado del contrato principal de gestión del centro.

Esta circunstancia hace necesario el refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad de dicho centro. Actualmente, el CPA CASA CAMPO cuenta con 2 puestos de vigilancia diaria de 24 horas, por lo que precisa un refuerzo de 2 puestos adicionales de vigilancia 24 horas.

Esta modificación encajaría dentro del tercer supuesto contemplado en el apartado 22 de la cláusula 1 del PCAP que se refiere al aumento o reducción de los medios necesarios para la prestación del servicio, definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Las condiciones en las que se podría hacer uso de esta modificación vendrán determinadas por la evolución de las características de los usuarios y la necesidad de la incorporación de nuevos profesionales para una mejor atención especializada.

La modificación viene determinada para una mejor atención especializada ajustada a las necesidades concretas que resultan de la complejidad de los casos atendidos y de la intensificación de las intervenciones y del funcionamiento integral del recurso.

Según establece el PCAP en el apartado citado anteriormente, el importe de esta modificación se estimará en función de los costes salariales de los puestos incrementados de acuerdo con la categoría profesional del puesto que figure en el convenio aplicable en el momento de la adjudicación del contrato. El importe se verá incrementado con los costes correspondientes de Seguridad Social, el correspondiente beneficio industrial y en su caso, el IVA.

El personal de seguridad no es personal laboral directo de la mercantil adjudicataria sino que ésta ha subcontratado el servicio; no obstante, de acuerdo con el apartado 22 se permite la subcontratación cuyas prestaciones no estén directamente relacionadas con el objeto del contrato (servicio de limpieza, mantenimiento, manutención/cocina, control de accesos, seguridad y vigilancia), siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 215 de la LCSP, quedando obligado al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en el artículo 216 de dicho texto legal. En todo caso, el contratista asumirá la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración y de conformidad con el convenio colectivo de aplicación.

Dado que el personal de vigilancia y seguridad no es personal laboral directo de la adjudicataria, para el cálculo de la modificación relativa al servicio de vigilancia y seguridad se ha tomado como referencia el precio establecido en la memoria económica del expediente, que es de 25,95 €/hora para un total de 12.432 horas. Este precio debe reducirse en el porcentaje de la bajada de adjudicación ofertada por la empresa (que fue del 2,76 %) que da un resultado de 25,23 €/hora.

Teniendo en cuenta que la entrada en vigor de esta modificación será el 1 de octubre de 2025, se cifran en 10.968 horas el aumento del número horas del servicio del servicio de seguridad y vigilancia hasta la finalización del contrato. El importe de esta modificación ascendería a 553.445,28 euros (IVA exento). El porcentaje del precio a que afecta esta modificación sería del 3,54 %,

estando dentro de los límites establecidos tanto en el PCAP como en la LCSP.

De acuerdo con la propuesta de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, realizado el trámite de audiencia y previos los informes favorables del Servicio Jurídico y de la Intervención, y de conformidad con el PCAP del contrato y los artículos 203, 204, 206 y 207 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

TERCERO.- Notificada la propuesta de modificación del contrato, el contratista manifiesta su conformidad mediante escrito de fecha 6 de junio de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA. - Procede, en primer lugar, subrayar que este informe tiene por objeto la modificación que se pretenden realizar en el contrato señalado: la correspondiente al aumento de puestos de vigilancia respecto del centros derivados, tanto de la situación actual como de la que se considera pudiera producirse tras el aumento de plazas.

A continuación, debemos determinar el régimen jurídico aplicable al expediente de modificación. A tenor de la **Disposición Transitoria primera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), apartados 1 y 2:**

“1. Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se regirán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato. En el caso de procedimientos negociados sin publicidad, para determinar el momento de iniciación se tomará en cuenta la fecha de aprobación de los pliegos.

2. Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”.

Los contratos analizados fueron adjudicados con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley; por tanto, el régimen jurídico aplicable al presente modificado será el previsto en la vigente LCSP/TRLSP consolidado a día de hoy, tras la mencionada modificación especialmente.

Asimismo, y en cuanto no se oponga a lo establecido en dicho texto legal, por el **Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre**, y por el **Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid aprobado por el Decreto 49/2003, de 3 de abril**.

SEGUNDA.- Ya hemos mencionado la cláusula 1.22 del PCAP en el Antecedente de Hecho segundo de este mismo informe. Según la Memoria Justificativa:

“E) PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN.

La Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad propone modificar este contrato para reforzar el servicio de vigilancia y seguridad con la incorporación de 2 puestos adicionales a los contemplados en el contrato durante 24 horas los 365 días del año.

El incremento propuesto respeta el límite del 20 por 100 sobre el total y encuentra amparo en los supuestos de modificación contemplados en el PCAP, tanto en el apartado 22.1 y 2 de la cláusula 1 del capítulo I.

F) JUSTIFICACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO El Consejo de Estado ha resaltado la importancia de justificar el

interés público, afirmando que “la modificación contractual debe hallarse respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado”, de modo que “al concurrir una “razón de interés público” para dicha modificación, habida cuenta de que si se procediese a la resolución del contrato y a una nueva licitación, no se obtendría ninguna ventaja desde el punto de vista técnico....y se incurriría en un gasto superior al que deriva de la modificación del contrato, a consecuencia del aumento de los costes derivado del aplazamiento en el tiempo de la nueva licitación”

Teniendo en cuenta la situación actual, el interés público se sustancia en el refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad para la protección de los menores y del equipo profesional que les atiende”.

TERCERA.- En concreto, y conforme a nuestra tradición legislativa, la LCSP contempla en su **artículo 190** entre las prerrogativas de la Administración en la contratación administrativa, la posibilidad de modificar los contratos por razones de interés público.

Más en detalle, desarrolla el **artículo 203** los aspectos esenciales de la potestad de modificación, viniendo a diferenciar entre las causas de modificación contempladas, con indicación de los concretos supuestos en que sea posible, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), y las recogidas, en términos muy restrictivos, en la propia ley. Así, señala su **apartado 2** que la modificación del contrato será posible:

«a) Cuando así se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, en los términos y condiciones establecidos en el artículo 204;

b) Excepcionalmente, cuando sea necesario realizar una modificación que no esté prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siempre y cuando se cumplan las condiciones que establece el artículo 205».

En el caso sometido a informe, sí permitió las modificaciones del contrato en su cláusula 1.22 como ya hemos visto. Según la Memoria justificativa de la presente modificación del contrato:

“Respecto al carácter sustancial de la modificación, hay que señalar que la Jurisprudencia

se opone a la introducción de alteraciones profundas en la fase de ejecución de los contratos cuando tales alteraciones puedan lesionar los principios de publicidad y concurrencia, que es lo que se produce siempre que quepa presumir razonablemente que las nuevas condiciones del contrato podrían haber permitido concurrir a licitadores que no lo hicieron o presentar a los que sí concurrieron ofertas distintas, de tal forma que la adjudicación pudiera haber recaído en un adjudicatario distinto.

El Tribunal Europeo (Sentencia Succhi di Frutta) considera que una modificación contractual posterior a la adjudicación es contraria al Derecho Comunitario, a menos que se cumpla alguna de las dos siguientes condiciones:

a) Que la modificación no afecte a ninguna condición esencial de la licitación, entendiendo que una modificación es esencial cuando no quepa excluir que las condiciones originales, menos favorables, hayan disuadido a otros licitadores a participar en la licitación, o que a la vista de las condiciones actuales podría haber otros licitadores interesados en la licitación, o que la adjudicación hubiera recaído en otro licitador distinto. No se debe olvidar además que el perfil de estos menores hace también muy difícil encontrar entidades que dispongan de equipos formados, estables y debidamente acreditados para atenderlos.

Con este refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad no se afecta a ninguna condición especial del procedimiento contractual, y se puede prever que se hubieran presentado las mismas entidades que lo hicieron en su momento.

b) Que la posibilidad de efectuar una modificación, así como sus modalidades, esté prevista de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación.

El refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad encajaría en el supuesto nº 3 de modificación contractual contemplados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y para este caso, el importe de la modificación se estimará en función de los costes salariales del puesto eliminado, incrementado o variado de acuerdo con la categoría profesional del puesto que figure en el convenio aplicable en el momento de la adjudicación del contrato, o en función de la diferencia de retribuciones entre las distintas categorías profesionales que se intercambien, atendiendo a las tablas salariales del IV Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores. El importe se verá incrementado con los costes correspondientes de Seguridad Social, el correspondiente beneficio industrial y en su caso, el IVA, con un límite del 20% del precio del contrato.

El personal de seguridad no es personal laboral directo de la entidad adjudicataria sino que ésta ha subcontratado el servicio; no obstante, de acuerdo con el apartado 23 se permite la subcontratación cuyas prestaciones no estén directamente relacionadas con el objeto del contrato (servicio de limpieza, mantenimiento, manutención/cocina, control de accesos, seguridad y vigilancia), siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 215 de la LCSP, quedando obligado al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en el artículo 216 de dicho texto legal. En todo caso, el contratista asumirá la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración y de conformidad con el convenio colectivo de aplicación

Dado que el personal de vigilancia y seguridad no es personal laboral directo de la adjudicataria, para el cálculo de la modificación relativa al servicio de vigilancia y seguridad se ha tomado como referencia el precio establecido en la memoria económica del expediente, que es de 25,95 euros/hora (IVA incluido del 21 %) para un total de 12.432 horas. Este precio debe reducirse en el porcentaje de la bajada de adjudicación ofertada por la entidad adjudicataria (que fue del 2,76 %), dando como resultado un precio de 25,23 €/hora”.

Estas condiciones se encuentran claramente expuestas en el PCAP y así, en su apartado a) se prescribe lo siguiente, respecto del refuerzo del sistema de vigilancia y control:

“Por lo que se refiere al refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad que encajaría en el supuesto 2 de modificación contractual, se establece que el importe de la modificación se estimará en función de los costes salariales del puesto eliminado, incrementado o variado de acuerdo con la categoría profesional del puesto que figure en el convenio aplicable en el momento de la adjudicación del contrato, o en función de la diferencia de retribuciones entre las distintas categorías profesionales que se intercambien, atendiendo a las tablas salariales del IV Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores. El importe se verá incrementado con los costes correspondientes de Seguridad Social, el correspondiente beneficio industrial y en su caso, el IVA, con un límite del 20% del precio del contrato.

El personal de seguridad no es personal laboral directo de la mercantil adjudicataria sino que ésta ha subcontratado el servicio; no obstante, de acuerdo con el apartado 23 se permite la subcontratación cuyas prestaciones no estén directamente relacionadas con el objeto del contrato (servicio de limpieza, mantenimiento, manutención/cocina, control de accesos, seguridad y vigilancia), siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 215 de la LCSP, quedando obligado al cumplimiento de los requisitos y obligaciones establecidas en el artículo 216 de dicho texto legal. En todo caso, el contratista asumirá la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración y de conformidad con el convenio colectivo de aplicación.

Dado que el personal de vigilancia y seguridad no es personal laboral directo de la adjudicataria, para el cálculo de la modificación relativa al servicio de vigilancia y seguridad se ha tomado como referencia el precio establecido en la memoria económica del expediente, que es de 21,45 euros/hora + IVA (25,95 €/hora) para un total de 26.280 horas anuales (52.560 horas para los 24 meses). Este precio debe reducirse en el porcentaje de la bajada de adjudicación ofertada por la empresa (que fue del 9,03 %) que, aplicado al mismo más el IVA del 21 % aplicable a estos servicios, da un resultado de 23,61 €/hora. (La cuantía resultante por este concepto, por el período ya mencionado, es de 569.699,86€).

Esta modificación supone un 5,82 % respecto del importe de adjudicación sin IVA (9.792.353,24 €)”.

Asimismo, desde la perspectiva procedimental remite a lo señalado en el **artículo 203 de la LCSP**.

Sí hay que señalar que la numeración en el borrador de la Orden presentado no es correcto: pasa del PRIMERO al TERCERO (primera página) sin que haya un SEGUNDO.

CUARTA.- Desde el punto de vista procedimental, aspecto en que la **disposición transitoria primera de la LCSP** no deja duda sobre su aplicación al supuesto analizado, se ha seguido la tramitación prevista con carácter general para el ejercicio de las prerrogativas en materia de contratación en su **artículo 191** así como las especialidades contempladas en su **artículo 207**, habiéndose cumplimentado en particular el trámite de audiencia a la contratista adjudicataria, que ha manifestado oposición a la modificación.

Consta en el expediente escrito de fecha 6 de junio de 2025, por el que el representante legal de la empresa adjudicataria, FUNDACIÓN DIAGRAMA – INTERVENCIÓN



ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR

PSICOSOCIAL., manifiesta su conformidad, en nombre de la mencionada entidad, con la modificación propuesta.

En cambio, no es necesario en el presente caso, el informe de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid al no cumplirse los presupuestos necesarios para ello de conformidad con el **apartado 3.b) del precitado artículo 191¹**.

En cualquier caso, **deberá atenderse a lo preceptuado en el artículo 203.3²**, en relación con los **artículos 207 a 63**, en lo concerniente a la formalización y publicidad de la modificación.

Por lo expuesto procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN:

Examinado el expediente de modificación del contrato de mencionado *ut supra*, y teniendo en cuenta la necesidad de atender a los requisitos relativos a formalización y publicidad mencionados, posteriores a la emisión del presente informe, se emite informe favorable a la modificación propuesta por el órgano de contratación.

En Madrid, a fecha de firma

EL LETRADO DE LA CONSEJERÍA DE FAMILIA JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES.

Firmado digitalmente por: DE SANTIAGO FONT MERCEDES GUADALUPE
Fecha: 2025.06.17 12:04

Fdo. Mercedes de Santiago Font.

DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.

¹ “será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos y respecto de los contratos que se indican a continuación: Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros”.

² “Las modificaciones del contrato deberán formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 153, y deberán publicarse de acuerdo con lo establecido en los artículos 207 y 63”.